



**Les compteurs d'eau pour mesurer la
consommation résidentielle :
UNE TRÈS MAUVAISE IDÉE**

*Gaétan Breton
Marc-Antoine Fleury*

© 2003 Gaétan Breton, Marc-Antoine Fleury

Version préliminaire d'une publication à venir.

Référence : Gaétan Breton et Marc-Antoine Fleury (2003) *Les compteurs d'eau pour mesurer la consommation résidentielle : Une très mauvaise idée*, Montréal, Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau—*Eau Secours !*.

Pour nous rejoindre :

Eau Secours ! Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau

Adresse : C.P. 55036 CSP Fairmount, Montréal (Québec) Canada H2T 3E2

Téléphone: (514) 270-7915

Télexcopie: (514) 276-8404

Courriel : webmaster@eausecours.org

Web : www.eausecours.org

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	4
INTRODUCTION	5
POURQUOI TARIFER L'EAU ?	6
La taxe d'eau est une taxe régressive	7
LES PRIX DE L'EAU À MONTRÉAL	9
Tableau 1 : Portrait général du prix de l'eau à Montréal pour le résidentiel (2003)	10
Tableau 2 : Changements dans le prix de l'eau pour le non résidentiel (2003)	12
Le prix de l'eau, le Livre bleu et la propagande	13
LES PROFILS DE CONSOMMATION	16
Des enquêtes sur la consommation	19
Tous contre ou presque	21
Certains effets pervers des compteurs	22
LA TARIFICATION : PASSER LES COÛTS AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS	24
LA TARIFICATION : PARTAGER LES COÛTS	27
La situation en Angleterre	28
LES COMPTEURS COÛTENT CHER	30
Facturation et suivi des comptes	31
Débrancher pour régler un problème budgétaire	32
LES REVENUS DE LA TAXE D'EAU	36
Tableau 3 : Imputation des revenus de la taxe d'eau et des services (1989-2003).....	36
Tableau 4 : Recettes de la taxe d'eau et du service d'Aqueduc (1988-2001).....	38
LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES	39
QUI UTILISE L'EAU?	43
Les grandes économies	43
Les utilisations de l'eau au Canada	44
Tableau 5 : Usages de l'eau selon les régions du Canada	45
Tableau 6 : Utilisation de l'eau dans 20 grandes villes canadiennes	45
Tableau 7 : Partage des utilisations de l'eau dans 20 villes canadiennes	47
CONCLUSION	48
Recommandations d'Eau Secours!	50

Introduction

Les textes alarmants sur l'eau ne cessent de nous pleuvoir dessus et de nous arriver de toutes les directions. La situation est sérieuse, nul doute n'est possible, mais il ne faut pas tout confondre. Il est vrai que la quantité d'eau potable sur la terre demeure à peu près stable pendant que la population augmente. En fait, cette quantité d'eau décroît légèrement. Donc, c'est toujours la même eau qui s'évapore de la mer, forme les nuages qui sont poussés par le vent vers les terres, s'accumulent au pied des montagnes et retombent en pluie qui redescend vers la mer. Par contre, la quantité par habitant diminue drastiquement car, pour une quantité globale à peu près stable, le nombre d'habitants sur la planète augmente d'une manière exponentielle.

Mais l'eau que nous utilisons retourne à la nature. On dit que l'eau que nous buvons a déjà été bue une dizaine de fois. Compte tenu de l'arrivée tardive de l'espèce humaine dans l'histoire de la terre, elle a été bue principalement par les animaux. Dans un tel contexte, l'importance repose sur la qualité de l'eau que nous rejetons dans la nature. À ce niveau, il y a beaucoup de travail à faire, principalement pour augmenter la qualité de l'eau qui est rejetée par les industries et par les réseaux municipaux, qui inclue des rejets industriels. L'agriculture est également une source majeure de pollution.

Dans ce texte, nous regardons les méthodes de financement des services d'eau et de leurs effets, ce qui nous amène à nous questionner sur les utilisateurs et sur les méthodes pour diminuer notre consommation, en prenant toujours un soin extrême de ne pas tomber dans la démagogie qui malheureusement nous entoure.

Nous aborderons la question des compteurs d'eau résidentiels à partir du cas de la Ville de Montréal. Le cas montréalais est d'actualité—pensons aux déclarations du Ministre Mulcair et de la Ministre Jérôme-Forget au sujet des compteurs—en plus d'avoir fait l'objet d'une recherche approfondie par plusieurs chercheurs au cours des années.

Pourquoi tarifer l'eau ?

Les gouvernements, aussi bien fédéral que provinciaux, ainsi que les administrations municipales fournissent un ensemble de services aux populations sous leurs juridictions. Les administrations municipales gèrent le nettoyage des rues, le déneigement, la construction et l'entretien de parcs, la collecte des déchets, la construction et l'entretien des rues et des trottoirs, plus toute une série de services moins palpables comme des prix littéraires (prix de la Ville de Montréal), des services culturels ou des ensembles d'habitations à prix modiques.

Il est évident que certains services sont plus faciles à tarifer que d'autres. Certains le sont déjà comme, par exemple, l'utilisation de certaines installations sportives. Cependant, quand on parle de tarifer les services, on s'en prend très souvent à l'eau comme exemple type. Mais pourquoi tarifer l'eau davantage que n'importe quel autre service, d'autant plus que si on peut se priver de l'utilisation d'un complexe sportif, on ne peut se priver d'eau. À ce niveau, l'eau est unique, elle n'a aucun substitut possible.

Le financement du service d'eau peut se faire à partir des taxes ou à l'aide d'une tarification qui soit proportionnelle ou forfaitaire. Quand la dépense est financée à même les taxes, elle est incluse, la plupart du temps, aux autres taxes et le montant prélevé n'a pas à correspondre nécessairement à la dépense, surtout au niveau de chacun des contribuables. Quand on utilise la tarification, chaque utilisateur d'un groupe donné (ménages, institutions, industries et commerces) paye en fonction de la quantité qu'il utilise. Donc, la tarification implique toujours la présence d'un moyen ou d'un instrument de mesure, alors que la taxe n'en a pas nécessairement besoin. Remarquons toutefois que la taxation a aussi ses mesures : évaluation des maisons, valeur du bien acquis, etc.

Ne pouvant laisser les gens vivre sans eau, même s'ils n'ont pas les moyens de la payer. Il devient alors plus simple d'assumer ce coût collectivement. C'est pourquoi

nous nous opposons farouchement à ce que la consommation d'eau pour le secteur résidentiel soit tarifée autrement que dans la taxe foncière et au compteur pour le secteur non résidentiel.

La taxe d'eau est une taxe régressive ¹

L'eau de Montréal est financée en ce moment par les taxes municipales. Pour être honnête, l'administration municipale, si elle installait des compteurs dans le but de rationaliser l'usage (même si ça ne fonctionne pas, comme nous le verrons plus loin), devrait réduire les taxes foncières et les propriétaires abaisser le prix des loyers pour la portion de la taxe qui n'existe plus. Évidemment, nous savons tous que la ville ne réduira pas la taxe foncière et que, même si elle le faisait, les loyers ne baisseraient pas, surtout dans l'état actuel du marché où certains locataires cherchent désespérément un endroit où se loger. Donc, en ce moment, pour la Ville de Montréal, toute tarification de l'eau, ou de quoi que ce soit, serait surtout une façon d'aller chercher plus d'argent chez les contribuables.

Cette taxe est régressive parce qu'elle ne tient pas compte de la capacité de payer et des possibilités de faire des réductions d'usage. Une famille à faible revenu qui habite un appartement n'a ni piscine à emplir, ni « driveway » ou gazon à arroser. De plus, elle n'est souvent pas équipée pour laver l'auto dans le stationnement. Par contre, le propriétaire la laisse souvent avec des équipements désuets qui gaspillent l'eau. En conséquence, cette famille ne peut avoir un contrôle efficace sur sa consommation, surtout si on considère qu'entre 40% et 50% de la consommation individuelle passe dans la chasse d'eau.

Par contre, la taxe foncière est établie en fonction de la richesse, car plus les maisons valent cher plus la taxe est élevée. Donc, ceux qui possèdent tous ces équipements qui consomment de l'eau : piscine, « driveways », pelouses, etc., sont plus taxés que ceux qui n'en ont pas. Inclure le coût de l'eau dans la taxe foncière, sur la même base que

¹ Une taxe régressive s'applique à tous sans tenir compte du niveau de revenu alors qu'une taxe progressive en tiendra compte.

celle-ci, c'est en faire une taxe progressive. (Nous savons qu'on considère habituellement la taxe foncière comme régressive, parce que le taux est unique et appliqué uniformément à tous, mais le fait qu'elle s'applique sur la valeur des maisons qui suit, habituellement, le niveau de richesse des propriétaires, lui donne un élément important de progressivité.)

Il est toutefois très important de préciser que l'intégration de la taxe d'eau à la taxe foncière, de sorte à en faire une taxe progressive, doit se faire pour le secteur résidentiel. Nous sommes convaincus que le secteur non résidentiel, de par sa nature « mercantile » et, comme nous le verrons plus loin, à cause des énormes possibilités d'économies qu'il recèle, devrait être soumis à une tarification progressive au compteur.²

Les villes prétendent qu'il n'est pas dans leur mandat de répartir la richesse. Cette objection est ridicule. En tant qu'administrations vivant de la taxation, elles ne peuvent échapper à cette obligation, même si elles se contentaient, ce qui n'est pas le cas, de nettoyer les rues et de ramasser les vidanges.

² Une tarification progressive fait en sorte que le prix de l'eau pour chaque unité consommée augmente à mesure que la consommation augmente. Par exemple, une industrie payerait 0.25 \$ les 1 000 premiers m³, 0,50 \$ les 1 000 m³ suivants et ainsi de suite.

Les prix de l'eau à Montréal

La fusion de Montréal reste, pour l'essentiel, à faire, que déjà on parle de défusionner. Inutile de préciser que les façons de financer les différents services d'eau des villes fusionnées n'ont pas encore été harmonisées et que cette harmonisation risque d'être reportée pendant les discussions sur la défusion. En fait, la ville a 10 ans pour harmoniser l'ensemble de ses dispositions fiscales.

Nous avons deux grands types de financement : la taxation et la tarification. Dans la taxation, nous avons la possibilité de n'avoir aucune taxe spécifique et de financer l'eau à travers la taxe générale. C'est un peu le cas de l'ancien Montréal. Dans certains secteurs, c'est une partie de la taxe foncière qui est attribuée au service de l'eau alors que dans d'autres secteurs il y a une tarification particulière pour l'eau.

On peut avoir une taxe fixe, ou une taxe modulée en fonction de certains critères qui sont généralement liés au type d'habitation (maisons unifamiliales, immeubles à logements multiples, etc.). Enfin, il existe aussi plusieurs types de tarification. Une tarification peut, premièrement, être complètement proportionnelle à la quantité consommée. Autrement dit, toutes les unités (mètre³) coûtent le même prix, et le consommateur paye exactement la quantité qu'il consomme. On peut aussi avoir un taux de base, couvrant une certaine quantité, puis un tarif selon la quantité consommée au-delà de la quantité de base à laquelle tout le monde a droit. Le tableau 1 montre les types de financement dans les différentes municipalités qui sont devenues Montréal.

Tableau 1 : Portrait général du prix de l'eau à Montréal pour le résidentiel (2003)

Secteur (28)	Pop.	Type de taxation							
		Taxe foncière	Taxe Annuelle		Tarification				
			Unique	Modulée	Pure	Volume forfaitaire	Taxe de base	Tarif sur excédent	
Montréal	1,020,000	●							
Outremont	23,000	●							
Westmount	20,250	●							
Dorval	17,250	●							
Verdun	61,250		●						
Pierrefonds	49,000		●						
Lachine	40,250		●						
Ste-Geneviève	3,250		●						
Senneville ¹	1,000		●						
Montréal-Est ²	4,000		●		●				
L'Île-Dorval	-		●						
Montréal-Nord	85,500			●					
DDO	47,000			●					
L'Île-Bizard	11,500			●					
Roxboro	6,000			●					
Anjou ³	37,250		●		●				
Hampstead	8,500				●				
Montréal-Ouest	5,000				●				
Beaconsfield	19,500				●		●		
Pointe-Claire ⁴	28,000			●		●	●		
Mont-Royal	18,250			●		●		●	
LaSalle	74,000					●	●	●	
St-Léonard	73,250					●	●	●	
St-Laurent	72,500					●	●	●	
Kirkland	17,500					●	●	●	
Baie-d'Urfé	4,000					●	●	●	
Ste-Anne	4,000					●	●	●	
Côte-St-Luc	29,000	Selon évaluation foncière (5 ¢ du 100 \$)							

Source : Ville de Montréal, Service des finances (2002) *Plan budgétaire : Budget 2003*, tableau 28, p.75.

1 Selon réseau d'approvisionnement

2 Tarification pure pour les maisons de chambres.

3 Taux fixe pour les 5 logements ou moins et Tarification pure pour les 6 logements et plus.

4 L'utilisateur paye le montant le plus élevé des deux.

En somme, nous pouvons conclure que :

- i. la grande majorité des Montréalais (plus de 60 %) ne sont soumis à aucun type de tarification directe—les 4 premiers secteurs du tableau ;

- ii. qu'un peu plus de 15 % de la population montréalaise est soumis à une taxation de l'eau où il y a un taux de base sur lequel les résidents payent pour la consommation en excédent du volume forfaitaire—les 8 derniers secteurs du tableau ;
- iii. qu'une part négligeable (moins de 4 %) de la population doit payer au compteur seulement (tarification pure) ;
- iv. et que, finalement, moins d'une personne sur cinq (17 %) doit acquitter une facture d'eau en fonction d'une taxe annuelle fixe ou modulée. La répartition de ces deux groupes est la suivante : 9 % pour la taxe unique et 8 % pour la taxe modulée, en général, selon le type d'habitation.

Les immeubles non résidentiels, qui sont souvent de gros consommateurs d'eau, sont souvent tarifés d'une manière qui diffère peu de la tarification des immeubles résidentiels. Dix (10) secteurs offrent exactement la même tarification : les modalités, les tarifs et les volumes forfaitaires sont identiques pour les deux catégories d'utilisateurs (résidentiels et non résidentiels). Dix (10) secteurs « majorent » le prix de l'eau pour les immeubles non résidentiels comparativement au secteur résidentiel. Trois (3) secteurs diminuent le prix de l'eau pour le secteur non résidentiel. L'exemple le plus désarmant demeure Dollard-des-Ormeaux qui exempte de toute taxation directe le secteur non résidentiel. Finalement, cinq (5) secteurs ont une modalité de tarification différente et/ou des tarifs différents pour les immeubles non résidentiels.

Le tableau 2 énumère les différences tarifaires introduites en 2003 pour les immeubles non résidentiels par rapport aux immeubles résidentiels de chaque secteur.

Tableau 2 : Changements dans le prix de l'eau pour le non résidentiel (2003)

Type de changement	Secteur (28)	Remarques
Aucun (10 secteurs)	Anjou	Tarifcation pure uniquement (comme les 6 logements et plus)
	Beaconsfield	Identique au résidentiel
	Dorval	Identique au résidentiel, c-a-d aucune tarification
	Kirkland	Presque identique au résidentiel (différence négligeable)
	LaSalle	Identique au résidentiel
	Montréal-Ouest	Identique au résidentiel
	Senneville	Identique au résidentiel, c-a-d selon réseau
	Ste-Anne	Identique au résidentiel
	St-Léonard	Identique au résidentiel
	Westmount	Identique au résidentiel, c-a-d aucune tarification
Majoration du prix de l'eau (10 secteurs)	Côte-St-Luc	Selon évaluation foncière (0,97 \$ du 100 \$ au lieu de 0,05 \$)
	L'Île-Bizard	Taxe unique annuelle plus que doublée
	Lachine	Ajout d'une tarification au compteur en plus de la taxe unique de base mais l'occupant paye le plus élevé des deux
	Mont-Royal ¹	Pratiquement identique au résidentiel
	Montréal-Est	Combinaison d'un taux de base et de tarification au compteur
	Pierrefonds	Identique au résidentiel mais avec une tarification au compteur sur volume excédentaire
	Pointe-Claire	Presque identique, taxe annuelle allant du simple au double
	Roxboro	Presque identique, taxe modulée allant du simple au double
	Ste-Geneviève	Identique au résidentiel mais avec une tarification au compteur sur volume excédentaire
	Verdun	Identique au résidentiel mais avec une tarification au compteur sur volume excédentaire
Diminution du prix de l'eau (3 secteurs)	Baie-d'Urfé	Tarifcation pure uniquement (absence de taux de base)
	DDO	Absence de tarification pour le non résidentiel
	St-Laurent	Semblable mais volume forfaitaire de loin supérieur (de 228 m ³ pour résidentiel à 909 200 m ³ pour non résidentiel) et diminution du tarif pour consommation excédentaire (tarification dégressive)
Différences marquées (5 secteurs)	Hampstead	Sans objet
	L'Île-Dorval	Sans objet
	Montréal	Présence de taxation selon la valeur locative et au compteur pour certains
	Montréal-Nord	Selon évaluation foncière (0,3247 \$ du 100 \$) par opposition à une taxe unique annuelle
	Outremont	Présence d'une tarification au compteur avec crédit

Source : Ville de Montréal, Service des finances (2002) *Plan budgétaire : Budget 2003*, tableau 31, p.80.

¹ L'information disponible pour le secteur Mont-Royal ne permet pas de clairement le situer dans l'une ou l'autre des trois premières catégories. En effet, nous savons que le tarif établi en fonction du diamètre du compteur est plus bas que pour le résidentiel mais nous ne savons pas si le volume d'eau auquel il peut correspondre est plus grand ou plus petit que pour le secteur résidentiel.

En général, les secteurs qui majorent le prix de l'eau appliquent les dispositions utilisées pour le secteur résidentiel mais complètent avec l'une ou l'autre des options suivantes. Soit que la taxe de base augmente substantiellement (du simple au double) soit qu'un autre type de financement complète celui utilisé pour le secteur résidentiel.

Dans le cas de Côte-St-Luc, le montant par 100 \$ d'évaluation foncière augmente de plus de 800 % (de 0,05 \$ à 0,97 \$).

Les trois secteurs qui préfèrent réduire le prix de l'eau pour le secteur non résidentiel y vont de différentes manières. Le secteur de Baie-d'Urfé ne demande pas de tarif de base mais conserve le même loyer au compteur alors que dans le secteur St-Laurent, le volume forfaitaire avant qu'un loyer ne soit chargé est augmenté de près de 900 000 m³ et le loyer au compteur exigé pour l'excédent est réduit de 0,129 \$ par m³. Quant au secteur Dollard-des-Ormeaux, nous le répétons, la clientèle non résidentielle est exemptée de toute taxation directe.

Finalement, cinq secteurs se distinguent lorsqu'il s'agit du prix de l'eau pour le secteur non résidentiel. Les secteurs de Montréal et d'Outremont appliquent une certaine taxation de l'eau aux immeubles non résidentiels, contrairement aux immeubles résidentiels. Dans le secteur de Montréal-Nord on passe d'une tarification fixe pour les immeubles résidentiels à une tarification basée sur l'évaluation foncière pour les immeubles non résidentiels, à l'instar de Côte-St-Luc. Dans les secteurs de l'Île-Dorval et de Hampstead, la tarification pour les immeubles non résidentiels ne s'applique pas, car il n'y en a pas—ce qui justifie la mention « sans objet. »

Le prix de l'eau, le Livre bleu et la propagande

Lorsque l'on se réfère au *Livre bleu*, on parle d'un document produit par le *Groupe de travail sur les infrastructures urbaines* (GTIU) mis sur pied afin de conseiller le Comité de transition chargé de gérer la nouvelle Ville de Montréal pendant la période de transition. Il s'agit, spécifiquement, du document intitulé *Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome, deuxième rapport d'étape* publié en date du 9 juillet 2001. Dans une certaine mesure, ce document était une ébauche préliminaire de l'étude confiée au Consortium SNC-Lavalin / Dessau Soprin.

La taxation de l'eau à la Ville de Montréal est abordée succinctement dans cette étude. Dans l'ensemble du document qui compte plus de 70 pages, seulement cinq (5) pages abordent le sujet de la tarification ou des revenus provenant d'une telle tarification.

Dans un premier temps, la section 1 du document résume en une page le portrait de la tarification montréalaise avant la fusion municipale. Le GTIU regroupe en trois catégories les modalités de tarification en vigueur pour les immeubles résidentiels et non résidentiels :

- i. taxation en fonction de la valeur foncière;
- ii. tarification en fonction des types de logements;
- iii. tarification en fonction de la consommation mesurée par compteur.

À cette époque, en 2001, et pour le secteur résidentiel, cinq (5) municipalités utilisaient le premier type de tarification (valeur foncière), douze (12) adoptaient la tarification par type d'habitation et onze (11) se basaient sur la consommation mesurée au compteur. De plus, le GTIU précise que les modalités de tarification pour le secteur non résidentiel sont basées sur les mêmes catégories que pour le secteur résidentiel, sans toutefois en préciser la composition.

Dans un deuxième temps, on présente une argumentation en faveur d'un seul type de taxation: la tarification au compteur pour tous. L'argumentation type présentée dans le *Livre bleu* s'édifie sur la présomption que les compteurs constituent LA solution au problème de sur-production ou de sur-consommation d'eau potable, selon le point de vue, ainsi qu'au problème de financement des coûts d'exploitation et d'investissement.

L'Annexe 5 du *Livre bleu*, « Recommandations pour le développement d'une tarification appropriée », précise l'argumentation de la Ville au sujet d'une tarification basée sur l'utilisation de compteurs. On n'y présente que très succinctement trois (3) avantages, soit l'efficacité, l'équité et la conservation. Les énoncés décrivant les avantages sont si courts qu'il n'est pas vraiment possible de comprendre en quoi les compteurs contribuent à ces trois avantages. C'est normal, car ces trois supposés avantages sont extrêmement discutables.

Il est difficile de comprendre l'efficacité découlant du fait d'acheter des équipements coûteux, d'avoir à les installer, les réparer et les gérer.³ L'équité est plus complexe que de charger selon la quantité utilisée, surtout si on considère tous les autres services fournis par la ville.

Pourquoi serait-il équitable de tarifer un élément essentiel à la vie, quand tant de services de bien moindre importance sont fournis gratuitement ?

Enfin, la question de la conservation est traitée ailleurs, mais pas plus sérieusement que les deux précédentes. Les auteurs du rapport se déclarent en faveur du principe de l'utilisateur-payeur. Voilà un beau principe, malheureusement son application peut engendrer des distorsions importantes. Dans le domaine municipal, la question essentielle demeure : pourquoi l'eau et pas le reste ? Pourquoi les taxes des entreprises ne paieraient-elles pas pour les subventions données par la ville, principalement sous forme d'avantages fiscaux ? On voit tout de suite la limite du raisonnement, on ne va pas augmenter leurs taxes des baisses de taxe qu'on leur donne, c'est clair. D'ailleurs, remarquons-le, on parle de tarification pour les services qui touchent les citoyens ordinaires, jamais pour les services aux entreprises.

L'étude de la firme Price Waterhouse Coopers —visant à fournir un plan d'investissement sur 20 ans pour les « dépenses » identifiées par le Consortium SNC-Lavalin / Dessau Soprin— ne fournit aucune information au sujet de la tarification en vigueur qui ne soit déjà disponible dans le *Cahier d'information économique et budgétaire* ou dans le *Budget* de la Ville de Montréal. Au contraire, l'information présentée en est directement tirée !

³ Il en coûte déjà plus de 1 million de dollars par année à la Ville de Montréal pour collecter l'ensemble des revenus de l'eau.

Les profils de consommation

Les utilisateurs résidentiels de l'eau municipale semblent avoir des profils de consommation qui ne sont pas élastiques aux prix, c'est-à-dire qui ne varient pas quand les prix varient.

« L'eau est assurément un bien de base, car toute augmentation du prix se traduira par une diminution moins que proportionnelle des volumes utilisés, surtout dans une perspective de long terme, puisqu'à l'annonce d'un changement de prix la réaction du consommateur sera très limitée, faute d'alternative » (Boisvert, 1997, p. 44).

Les quelques études existantes concluent que l'installation de compteurs n'a aucune influence sur la consommation et ceci, en partie, pour les raisons que nous avons énoncées dans la section précédente. Il faut aussi dire que l'utilisation du prix pour rationaliser la consommation suppose une élasticité-prix (c'est-à-dire que la consommation augmente ou diminue, quand les prix diminuent ou augmentent).

« « La théorie (marginaliste) s'appuie sur l'hypothèse que la demande en eau est sensible au coût, ce qui n'est pas toujours exact. La pratique montre en effet que cette « élasticité » est loin d'être la même pour tous les utilisateurs. Assez bonne pour les gros utilisateurs, elle est médiocre pour les petits. » (Valiron, 1991, 215). La tarification selon l'utilisation serait « assez bonne », assez efficace pour inciter à des économies pour ce qui est des gros utilisateurs ; entreprises industrielles et agricoles, commerces – les petits épiciers, notamment, consomment de folles quantités d'eau avec de vieux systèmes de refroidissement non fermés, branchés et alimentés en continu par de l'eau fraîche. » (Collin et al., 1999, p. 27).

Mais pour qu'une telle élasticité existe vraiment, il faut soit que le bien soit superflu ou qu'il existe un ou des biens de substitution. Un exemple simple de cette situation : si le prix du café augmente trop, les gens vont boire du thé. L'eau est essentielle à la vie et, de plus, elle ne connaît aucun bien de substitution.

« La demande en eau, dans la plupart des cas, est considérée comme inélastique. La raison est que l'eau n'a aucun substitut pour les usages de base (...), »⁴ (notre traduction)

Donc, si l'eau a un prix direct et que ce prix augmente trop, il n'y a pas d'alternative. Tous les autres breuvages sont faits à partir d'eau et même le jus de fruit entier est fait à partir de fruits dont la culture nécessite des quantités importantes d'eau. L'installation de compteur est loin d'être une garantie de changer les habitudes de consommation.

« La croyance courante voudrait que l'augmentation des tarifs entraîne une meilleure conservation de la ressource, mais l'analyse des données provenant de 85 communautés du Massachusetts n'appuie pas cette opinion. Des différences statistiquement significatives dans la structure des tarifs n'ont provoqué aucune différence correspondante dans la structure de la demande. » (Stevens et al, 1992, p. 28; notre traduction).

Certaines recherches semblent montrer que les compteurs font augmenter la consommation, au contraire :

« Dans une étude portant sur 367 compteurs installés dans des logements de Pointe-aux-Trembles et relevés de 1962 à 1971, des chercheurs de l'INRS-Eau constatent, quelque peu interloqués, que « la moyenne des consommations est plus grande lorsqu'il y a un compteur par appartement au lieu d'un compteur pour l'ensemble *du bloc*. » [de l'immeuble] (Groupe Système Urbain, 1973 : 10; cité dans Collin et al, 1999, p. 28).

Diminuer la consommation d'eau est donc une opération délicate qui, mal faite, peut mener une partie de la population au désespoir voire à la mort. Une telle phrase peut sembler exagérée, voyons donc ce qu'en disent les spécialistes :

« Or, selon une chercheuse britannique, souvent, le coût de l'eau directement facturé à l'usager est tellement élevé, au Royaume-Uni, que l'on y voit resurgir des problèmes de santé publique que l'on croyait disparus avec le XIX^e siècle (Lister, 1995). « (En Angleterre, les) compteurs avec paiement d'avance aident les services à éviter les dettes, les impayés et les interruptions de service. Ils peuvent aussi permettre aux consommateurs de planifier leurs dépenses. Cependant, l'inquiétude majeure vient de la quantité de consommateurs à bas revenus ou de

⁴ Arbués, F., M.A. Garcia-Valinas et R. Matinez-Espineira, 2003, Estimation of residential water demand : a state-of-the-art review, *The Journal of Socio-Economics*, 32, 81-102

groupes vulnérables qui se déconnectent d'eux-mêmes pour des raisons économiques. Ce comportement ne donne lieu à aucune surveillance et il n'y a aucune agence qui puisse fournir des données sur la fréquence et la durée de la non-consommation. La technologie du pré-paiement s'étend de l'électricité au gaz et à l'eau et là, on craint de plus en plus qu'elle puisse créer un danger de maladie ou d'atteinte à la santé. » (Marvin, 1994 :26; voir également Ernst, 1994). D'ailleurs c'est un des thèmes que l'on trouve dans la littérature spécialisée : comment établir des structures tarifaires ou des accommodements qui permettent aux pauvres de consommer un minimum vital (Deming 1992 (...)) » (Collin et al, 1999, p. 24).

Si on dit que les maladies resurgissent, c'est qu'elles avaient été éradiquées. Le coût de l'eau vendue par la si efficace entreprise privée est donc largement supérieur aux prix pratiqués précédemment par les administrations publiques. Les études confirment que la tarification a un impact sur les ménages les plus pauvres. Ceux-ci réduisent leur consommation en deçà des seuils souhaitables du point de vue de la santé publique. Déjà, lorsque le coût de l'énergie (électricité, pétrole, gaz) augmente, il y a diminution de la consommation d'eau chaude servant à se laver et ceci pas seulement chez les ménages les plus pauvres.

La tarification au compteur a encore d'autres effets pervers :

« Depuis l'annonce de la ville de passer à la facturation au compteur, les propriétaires, les locataires et même les créanciers hypothécaires s'inquiètent des impacts d'une telle décision sur le stock de logements abordables de la ville (New-York). Notamment, certains croient que le coût pour vivre dans des logements à prix modiques et moyens devrait connaître des hausses importantes parce que (1) les édifices et la plomberie sont vieux et ainsi ont probablement des fuites; (2) les locataires à faible revenu sont plus susceptibles d'être à la maison durant la journée et ainsi d'utiliser plus d'eau que les locataires plus fortunés : et (3) à cause de l'incidence du « doubling up », le fait pour deux familles d'habiter le même logement, qui devrait augmenter et ainsi ces logements vont consommer plus d'eau. »⁵ (Notre traduction)

On voit que les études ont soulevé des problèmes de toutes sortes.

⁵ Netzer, D., M. Schill et S. Susin, 2001, Changing Water and Sewer Finance., *APA Journal*, 67(4), 420-436.

Des enquêtes sur la consommation

La ville de Sainte-Marie-de-Beauce a analysé le profil des consommateurs, plus particulièrement pendant l'été où les pénuries sont plus problématiques, ce qui lui a permis de découvrir que la plus grande utilisation d'eau n'était pas due aux piscines ou à l'arrosage des pelouses, mais à l'utilisation de systèmes de climatisation à l'eau par les institutions et les industries.⁶

L'installation de compteurs d'eau, dans les résidences québécoises, «n'est pas le meilleur moyen d'arriver aux objectifs de réduction de la consommation d'eau», affirmait récemment le président de l'Union des municipalités du Québec, Denis Lapointe. Ingénieur spécialisé dans les traitements de l'eau, M. Lapointe, aussi maire de Salaberry-de-Valleyfield, rappelle que la défunte Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE), ancêtre de Réseau Environnement qui regroupe les industriels du secteur, n'a jamais appuyé la généralisation des compteurs d'eau dans le domaine résidentiel.

«Ce qu'il faut prioritairement, (dit-il), c'est cibler les grands consommateurs industriels, commerciaux et institutionnels. Deuxièmement, il faut s'attaquer aux deux activités principales qui provoquent une surconsommation dans le domaine résidentiel, soit l'arrosage des parterres, qu'on peut réglementer comme ici, et l'utilisation de piscines, qu'on peut taxer, comme on l'a fait aussi à Valleyfield sans difficulté, afin de rétablir un certain équilibre entre les consommateurs. Et enfin, il faut que les villes s'attaquent aux pertes et fuites de leurs réseaux car, de ce point de vue, elles sont souvent les principales sources de gaspillage de leur eau. Ce n'est pas en installant des compteurs à 150 \$ ou 300 \$ pièce dans les logements pour facturer plus lourdement les personnes seules ou les familles nombreuses qu'on va régler ce problème.»⁷

Par contre, l'installation de compteurs dans les commerces et industries engendre aussi des réductions, parfois spectaculaires, comme en témoigne cet exemple lavallois où un

⁶ Pierre J. Hamel INRS-Urbanisation

⁷ Le Devoir, Édition du samedi 5 et du dimanche 6 juillet 2003, Louis-Gilles Francoeur, Reprise par La Tribune, National, samedi 5 juillet 2003, p. D11, Reprise par Le Nouvelliste (Trois-Rivières), Actualités, samedi 5 juillet 2003, p. 21, Reprise par Le Quotidien Nouvelles générales, samedi 5 juillet 2003, p. 18

dépanneur et une boulangerie ayant remplacé leurs systèmes de réfrigération ont vu leur consommation annuelle d'eau passer de 7 000m³ à 200 m³ et de 23 000 m³ à 940 m³ respectivement.⁸

En 2000, la Commission Beauchamp sur la gestion de l'eau au Québec ne pensait pas qu'il était prudent d'obliger les villes à mettre en place un système de tarification basé sur des compteurs d'eau. "Les coûts d'investissement et de gestion, de même que les coûts sociaux d'une telle mesure (incapacité de payer de certains, difficulté pour les locataires de récupérer leur part, risque d'une baisse de l'hygiène) permettent de douter de sa rentabilité globale", peut-on lire dans le rapport de la Commission.⁹

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Bape), dans ses recommandations sur la gestion de l'eau au Québec (rapport Beauchamp), n'a pas suggéré aux municipalités d'installer des compteurs car, c'est maintenant prouvé avec études à l'appui, la tarification au compteur ne ralentit pas la consommation résidentielle. Le rapport précise qu'«on peut douter de l'efficacité d'une telle mesure dans le contexte québécois où il y a généralement abondance de l'eau.» La Commission estimait en effet qu'il faut deux conditions pour que l'installation de compteurs domestiques soit efficace : un prix élevé au mètre cube et un plancher de consommation minimal très bas. Or un plancher bas pénalise les familles nombreuses et, par ailleurs, le prix de la production d'eau potable est très peu élevé au Québec. Les documents du Symposium sur l'eau, à la fin des années 90, indiquaient qu'il en coûte entre 22 et 55 ¢ pour produire un mètre cube ici. En Europe, le coût oscille entre 1 \$ et 10 \$. Au Québec, on peut supposer que bien des consommateurs continueraient, à 25 ¢ le mètre cube d'eau, de laver leurs trottoirs avec de l'eau chlorée. Si la tarification produit une légère modification des comportements pour l'eau utilisée à l'extérieur (jardin et pelouse, piscine, lavage de voiture, etc.) elle n'arrive pas, même avec des tarifs élevés, à réduire de façon significative la consommation d'eau pour ces activités, comme on peut l'observer dans les états arides du sud-ouest des États-Unis. C'est ce que l'on appelle la « consommation structurelle des ménages », qui est à peu près

⁸ Revue ReLations - société politique religion - Août 2002, numéro 678, page 30 - Pierre Caron - ingénieur civil

⁹ Le Soleil, Actualités, samedi 5 juillet 2003, p. A7, Mathieu, Isabelle

stable et pratiquement insensible à la tarification au compteur. Cette réalité a été démontrée par des études états-unienne, québécoise, française et danoise.

Dans les villes où le consommateur d'eau n'est pas surfacturé s'il ne dépasse pas la consommation moyenne autorisée, la majorité des consommateurs n'ont pas de surplus à payer en sus du forfait de base. Ceux qui sont facturés en sus du forfait de base sont souvent des familles nombreuses ou des gens aisés qui ne regardent pas à la dépense même si le compteur tourne...

Tous contre ou presque

À partir des consultations du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec, la majorité des intervenants affirmait qu'il serait inutilement coûteux, peu efficace et inique au plan social d'installer des compteurs d'eau dans les résidences, en particulier dans les logements. Mais cette mesure serait par contre fort efficace pour dépister les surconsommateurs des milieux industriels, commerciaux et institutionnels. Ces derniers sont responsables ensemble de près des deux tiers de la consommation d'eau potable au Québec, et d'une partie importante de la facture d'épuration des eaux usées. Dans l'ancienne ville de Montréal (pré-fusion), quelque 3 000 compteurs ont déjà été installés pour les entreprises grandes consommatrices d'eau, afin de facturer toute consommation supérieure au montant de la taxe locative. Il y a donc une certaine régulation de la consommation de l'eau pour les commerces et industries à forte consommation. Toujours à Montréal, la tarification commerciale couvre l'ensemble des coûts de production de l'eau potable et la ville réalise quelques profits (3,5 millions\$, chiffres de 1996). Quant aux villes fusionnées, leur situation diffère. Certaines d'entre elles ne facturent presque rien aux entreprises consommatrices. Les services du Génie et des Finances de la ville de Montréal déclaraient en 1992 que la tarification, selon la consommation, nécessite l'installation de compteur d'eau dans chaque maison ou logement.

Pendant que l'arroseur d'asphalte inconscient ne réalise pas qu'il récolte l'opprobre de plus en plus exacerbé de ses voisins, il est tout de même bizarre que peu de citoyens dénoncent l'administration municipale lorsque la ville nettoie ses rues et ses trottoirs et arrose son asphalte avec ses ballets mécaniques ou ses arrosoirs remplis d'eau traitée.



Certains effets pervers des compteurs

À Dundas, en Ontario, une recherche développée par la ville et le groupe communautaire nommé Green Venture, en est arrivée à la conclusion qu'il en coûtait 5 cents pour traiter un mètre cube d'eau et 35 cents pour le rendre à la résidence. Donc, le citoyen est facturé au tarif de 40 cents le mètre cube d'eau. À partir de ces chiffres, pour chaque mètre cube non utilisé, les citoyens épargnent 40 cents sur la facturation au compteur; la ville, elle, perd 35 cents de revenus à cause des coûts incompressibles. Voilà pourquoi plusieurs villes évitent de se doter d'un programme de conservation de l'eau.

Pire, certains spécialistes affirment qu'il ne faut pas trop diminuer la consommation d'eau car le système d'égout pourrait en être affecté puisque, généralement, c'est par la gravité et la quantité d'eau que les excréments les plus lourds sont transportés dans le réseau d'égout jusqu'à l'usine de filtration des eaux usées. Un manque d'eau signifierait

des blocages dans le réseau. De plus il faut considérer le fait que plusieurs villes vendent de l'eau à d'autres villes et tentent, ce faisant, de dégager un certain profit. D'épiques batailles sont livrées, devant la Commission municipale du Québec, pour fixer le prix de vente de l'eau entre les municipalités. ¹⁰

Il faut dire qu'il n'est pas encore rentable politiquement pour la mairie d'expliquer que les arbres récemment plantés, que les fleurs dans les plates-bandes de rues et les pots accrochés aux lampadaires sont flétris ou morts par absence d'arrosages dans le seul but d'économiser de l'eau

On doit alors se demander pourquoi votre mairesse ou votre maire fait porter la responsabilité de l'économie de l'eau uniquement à la population et dit l'éduquer en recommandant de fermer le robinet pendant un brossage de dents? Bien qu'une partie du discours ne soit pas fausse, pourquoi ne reprochent-ils pas aux commerces de ne pas diminuer leur consommation d'eau ou leur climatisation dont le système de refroidissement utilise de l'eau de l'aqueduc? C'est qu'ils ne veulent pas perdre des revenus tarifés, ils n'osent pas aviser les entreprises brassicoles ou d'eau gazeuse de réduire la vente de bière ou de liqueurs durant une canicule, car ces opérations augmentent la consommation d'eau, donc les revenus de tarification au compteur. Intervenir obligerait la ville à promulguer un règlement, à sévir et surtout à s'astreindre à économiser l'eau elle-même.

Un détail québécois...

Compte tenu de la température de la province de Québec, en hiver, il est essentiel de maintenir une certaine chaleur dans les domiciles pendant une absence afin d'empêcher le compteur d'eau de geler. En général les villes imposent des frais lorsqu'elle a à remplacer un compteur gelé. Lorsque les compteurs sont à l'extérieur des logements, heureusement des entreprises vendent des protecteurs à compteurs d'eau.¹¹

¹⁰ Communiqué de presse SCFP/CUPE septembre 2001

¹¹ Ville d'Ottawa 2003 et sites de fournisseurs de protecteurs de compteurs d'eau sur la cybertaine

LA TARIFICATION : PASSER LES COÛTS AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS

Le premier argument qu'on trouve en faveur des compteurs est de passer les coûts aux citoyennes et aux citoyens.

Faisons payer les pauvres...

Un document du **ministère des Affaires municipales du Québec** encourage les villes à faire payer leurs services selon la consommation, notamment l'eau potable. Même si, ajoute-t-on, cela se fait au détriment de la capacité de payer des citoyens. *"Deux grands principes s'affrontent quant à l'équité de la structure de taxation municipale : la taxation selon le bénéfice reçu et la taxation selon la capacité de payer"* note le document. Le ministère conclut que le premier mode de taxation - selon le bénéfice reçu - est plus équitable. *"En l'absence de tarification, tout service municipal apparaît comme gratuit au consommateur. En revanche, un citoyen cesse de gaspiller son eau - en arrosant sa grande pelouse par exemple - dès qu'il sait que ça risque de lui coûter cher."* Certains font valoir que c'est une taxe régressive parce que cette taxation cesse d'être une façon d'atténuer les écarts de richesse. Les pauvres paieront le même prix que les riches pour leur eau, même si cela exige pour eux un plus gros effort financier.¹²

Cynisme du ministère des Affaires municipales...

Même si la privatisation des services d'eau ne se concrétise pas, la hausse des tarifs est inévitable et les modes de tarification évolueront vers le principe de l'utilisateur-payeur. Dans le processus de privatisation, il faudra donc gérer de façon efficace la perception des consommateurs face à l'augmentation des tarifs. Il faudra également échelonner dans le temps ces hausses de tarif selon la capacité de payer des consommateurs.¹³

¹² Ministère des affaires municipales du Québec. Direction générale des infrastructures et du financement municipal. « Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux », février 1996.

¹³ Ministère des affaires municipales du Québec, Direction générale des infrastructures et du financement municipal. « Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux », février 1996.

En 1993, dans un rapport intitulé *La gestion de l'eau à Montréal : un modèle de société mixte*, les membres du comité prévoient, que la facture d'eau moyenne annuelle par logement serait de 365\$ par année, ou 30\$ par mois.

Sammy Forcillo du Comité Exécutif de la **Ville de Montréal** déclarait :

«Dans un premier temps, nous sommes à faire faire des études pour savoir ce que nous pouvons privatiser. Devons-nous confier à l'entreprise privée la production et la distribution de l'eau potable ? ...On verra. Une chose est sûre, pas question que le service privatisé coûte plus cher aux citoyens que maintenant» 24 février 1996

Le ministère des Affaires municipale doute des compteurs...

La tarification par compteur de la consommation des petits commerces et du secteur résidentiel pourrait être envisagée. En plus de sensibiliser les consommateurs à l'importance de l'économie de l'eau et de réduire les impacts environnementaux, la tarification de la consommation permettrait d'implanter une comptabilité avec des revenus dédiés à l'eau, ce qui pourrait assurer plus facilement la réalisation du programme d'entretien et la modernisation des installations. Toutefois, l'implantation de compteurs, tout particulièrement en milieu résidentiel, nécessiterait des coûts d'installation fort élevés qui pourraient difficilement être amortis dans le temps sans une tarification qui rende compte à la fois des coûts de la production et des coûts de l'assainissement de l'eau. Toute modification au système actuel pour lier la tarification à la consommation implique un important transfert fiscal des secteurs commercial et industriel vers le secteur résidentiel.¹⁴

*"Il y a gestion déléguée lorsqu'il y a investissement, lequel se répercute dans le prix de l'eau. La question est donc de savoir comment vous préférez le payer, par l'impôt ou par le prix de l'eau ? "*¹⁵

¹⁴ Ministère des affaires municipales du Québec, Direction générale des infrastructures et du financement municipal. « Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux », février 1996.

¹⁵ Journal Les Affaires, 11 mai 1996 De Panafieu, Guy, vice-président et directeur général de la Lyonnaise des Eaux, Journal les Affaires, 11 mai 1996.

Considérons brièvement la tarification. Les économistes sont généralement d'avis qu'une gestion socialement responsable d'un bien comme l'eau exige que les consommateurs paient directement le coût d'opportunité de ce bien. Ce coût comprend le coût de remplacement (et non le "coût historique") des infrastructures et équipements, ainsi que les coûts combinés du traitement de l'eau, de son transport jusqu'aux usagers ultimes, de la destruction, si tel est le cas, du patrimoine naturel ou de la dépollution (restauration du patrimoine). Encore faut-il connaître ce coût et ses caractéristiques, ce qui, dans le cas de Montréal, n'est pas acquis. ¹⁶

Si un tout autre mode de gestion est choisi, il est également possible qu'une tarification soit adoptée. Dans ce cas, le secteur résidentiel devrait supporter une charge additionnelle, c'est-à-dire payer directement pour un service auquel il ne contribue que très peu actuellement. Ce raisonnement vaut aussi pour la ville de Montréal. Dans l'hypothèse d'un transfert de gestion à un partenaire privé, la ville devient elle-même un client et sera facturé pour le service reçu. ¹⁷

La Ville de Montréal entend alléger la facture de l'eau qui incombe aux industries et commerces en imposant éventuellement des frais d'utilisation à l'ensemble des citoyens montréalais chaque fois qu'ils ouvrent leur robinet. La démarche de la Ville de Montréal vers une gestion de l'eau en collaboration avec le secteur privé, est maintenant guidée par le principe de l'utilisateur-payeur. Ce faisant, la notion d'équité pourrait ne plus être l'accès universel au bien public qu'est l'eau. ¹⁸

Nous devons répondre à la question suivante : le consommateur doit-il payer ce que coûte réellement le traitement de l'eau ? Chacune de ces possibilités engendre des coûts. Une tarification basée sur la consommation d'eau demanderait l'installation de

¹⁶ LALONDE, Michelle, journaliste, The Gazette 02 mars 1996.

¹⁷ Ville de Montréal, 1996, *Livre vert*

¹⁸ NOËL, André, journaliste, La Presse 23 octobre 1996.

compteurs dans tous les foyers ; le réajustement de l'impôt foncier ou le retour à la taxe d'eau résidentielle exigerait des réarrangements d'ordres administratif et légal. Cependant, ces dernières possibilités ne régleraient en rien la question du paiement effectué pour le bien consommé. Des citoyens ne consommant que peu d'eau seraient alors obligés de contribuer en partie au paiement de la facture que d'autres auraient contribué à gonfler en raison d'une consommation immodérée. Par ailleurs, nous devons également considérer que certaines familles n'ont peut-être pas les moyens d'assumer de nouveaux frais. À cet égard, faudrait-il fixer un seuil de consommation annuel sous lequel un foyer ne serait pas tenu de payer, en tout ou en partie l'eau consommée? Il reste bien des réponses à trouver pour prendre des décisions équitables.

On voit que le concept d'équité est flottant et qu'on peut, même si le résultat est peu convaincant, l'adapter à toutes les situations et surtout à toutes les actions désirées. Notons, toutefois, que les arguments pour la privatisation et la tarification (car les deux semblent toujours aller de pair) ne sont pas particulièrement transcendants. La plupart veulent tarifer pour discipliner l'usage, se basant uniquement sur des préjugés qui ne se vérifient jamais en pratique. D'autres veulent utiliser le privé pour faire ce qu'ils pourraient très bien faire dans le système actuel, mais avec un peu de travail. Pouvons-nous donc tirer des arguments des pratiques étrangères.

Les compagnies anglaises ont en effet eu beaucoup de difficultés à gérer la perception des gens quant à l'augmentation des tarifs. Suite à la privatisation des services d'eaux, les consommateurs ont en effet vu leurs tarifs doubler et ont perçu l'avidité du secteur privé comme ayant été la principale raison de ces augmentations.¹⁹

LA TARIFICATION : PARTAGER LES COÛTS

L'implantation d'une tarification en remplacement de la taxe d'eau et de services pour l'ensemble des utilisateurs amènera un transfert du secteur non résidentiel au secteur

¹⁹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DU QUÉBEC, Direction générale des infrastructures et du financement municipal. « Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux », février 1996.

résidentiel d'une partie des charges relatives à l'eau. Il est cependant important de comprendre que peu importe le mode de gestion retenu et la méthode de financement utilisée, l'ensemble des coûts du réseau et des investissements consentis seront supportés par la totalité des utilisateurs qui sont aussi les mêmes contribuables de la Ville.²⁰

Pour que l'entreprise privée trouve son profit dans le service de l'eau, il faudra que ce service soit facturé à part des autres services de la municipalité. Cela se fera par l'installation d'un compteur pour chaque unité d'habitation de Montréal et chacun paiera l'eau qu'il consommera au litre ou au gallon. De cette façon, les citoyens paieront non seulement pour l'entretien et la rénovation du système actuel, mais ils paieront également pour le compteur et les profits de l'entreprise privée.²¹

La situation en Angleterre

Les consommateurs britanniques, qui ont vu le prix de l'eau augmenter en moyenne de 5% de plus que le taux d'inflation entre 1990 et 1995, sont de plus en plus exaspérés. Alors que les compagnies d'eau annoncent des profits records, le service reste médiocre, allant jusqu'à des coupures de plusieurs jours, comme au cours de l'été dernier (1995).²²

Un rapport de l'OFWAT (Office de l'eau – organe de régulation) sur l'impact des compteurs d'eau montre que 8,3% des ménages ont eu des difficultés à rencontrer le paiement de leurs factures. L'eau devient alors une nouvelle source de tension familiale. De nombreux foyers ont admis avoir réduit le nombre de bains et douches de 50%. Aussi,

²⁰ GUAY, Robert et GIRARD, Martin, Conseiller budgétaire Module du budget Service des finances "La gestion de l'eau à Montréal - analyse financière préliminaire" 29 mai 1992.

²¹ BUNKOCZY, Joseph, ingénieur MBA, Le Devoir 22 juin 1996

²² ORANGE, Martine, journaliste au Journal le Monde de France, 31 mai 1996.

plus les revenus sont faibles, plus on habite nombreux dans un petit logement. Comment des colocataires peuvent-ils partager équitablement la facture entre eux ?²³

Il serait inutilement coûteux, peu efficace et probablement inique au plan social d'installer des compteurs d'eau dans les résidences, en particulier dans les logements, mais cette mesure serait par contre fort efficace pour dépister les « surconsommateurs » des milieux industriels, commerciaux et institutionnels. Ces derniers sont responsables ensemble de près des deux tiers de la consommation d'eau potable au Québec. Et partant, d'une partie importante de la facture d'épuration... Cette position, qui avait commencé à s'esquisser lors de la tournée en province de la commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) s'est confirmée davantage hier aux audiences alors que plusieurs mémoires en arrivaient à la même conclusion.²⁴

²³ RIVEST, Isabelle, journaliste, <Privatisation de l'eau à Montréal : Argent liquide> Vie Ouvrière vol. no. 26 Mai/juin 1996.

²⁴ ROTRAND, Marvin, Conseiller Municipal de la Coalition Démocratique et Écologique de Montréal CDEM, La Presse, 29 octobre 1996

Les compteurs coûtent cher

La tarification selon la consommation nécessite généralement l'installation de compteurs d'eau. Le coût d'achat, d'installation et d'entretien d'un compteur entraîne évidemment une pression à la hausse sur le tarif imposé. Dans le contexte où ce coût marginal, ajouté aux frais de facturation, représente un pourcentage significatif du tarif total qui sera imposé à l'utilisateur, la décision d'introduire des compteurs dans chaque unité d'habitation n'est pas toujours souhaitable.²⁵

Installer des compteurs ne se fait pas sans problèmes. Plusieurs opérations fort coûteuses sont impliquées, d'une part, par la ville et, d'autre part, par les propriétaires. La ville aurait à acheter les compteurs, les installer, les entretenir et en faire la lecture. S'ajoute à ces tâches « techniques » l'administration des compteurs qui comprendrait l'établissement d'un service de facturation, de suivi des comptes et de perception. Sur ce dernier sujet, il faudra aussi assurer le suivi des comptes en souffrance, débrancher les usagers et/ou les poursuivre en cour municipale. De l'autre côté, les propriétaires auraient à déboursier les frais de plomberie que comporte l'installation des compteurs (robinets, clapet de non retour, tuyau, etc.).

Ces opérations ne garantissent pas la précision des compteurs. Les très grands consommateurs d'eau à Montréal ont des compteurs. On prétend, dans certains milieux, que ces compteurs seraient souvent défectueux et que la Ville ne ferait rien pour les remettre en état. Donc, il ne s'agit pas d'installer des compteurs seulement, il faut aussi les conserver en bonne état de marche et, pour ce faire, il faut la volonté politique et déboursier des sommes qui peuvent être considérables. Parions que dans le cas de compteurs résidentiels, la Ville serait plus efficace pour les garder en état de marche.

²⁵ GUAY, Robert et GIRARD, Martin, Conseiller budgétaire Module du budget Service des finances "La gestion de l'eau à Montréal - analyse financière préliminaire" 29 mai 1992.

Il y a déjà plus de 100 000 compteurs installés et utilisés sur l'ensemble de l'île. De ce nombre, 95 500 servent dans le secteur résidentiel, 7 000 dans les commerces et 3 400 dans les industries. Si la ville en venait à installer des compteurs partout et pour tous, la note serait très salée.

Un simple estimé permet de voir que l'installation de compteurs sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal (soit un peu plus de la moitié du nouveau territoire) coûterait au bas mot près de 36 millions de dollars et ce n'est que pour des compteurs bas de gamme ! Avec les frais d'installation, la facture grimpe à 60 millions de dollars.²⁶ Avec des compteurs plus sophistiqués, les chiffres seraient plutôt de 57 millions de dollars.

Une étude de la Chaire socio-économique de l'UQAM évalue même que le coût de l'installation de compteurs dans les résidences de Montréal pourrait être de l'ordre de 60 millions de dollars auxquels s'ajouterait un coût annuel de 4,3 millions de dollars en frais divers d'entretien, de suivi et de gestion.²⁷

Facturation et suivi des comptes

L'administration des compteurs coûte très cher

« Henri Didillon, qui était à l'époque directeur des Affaires municipales chez Raymond, Chabot, citait l'exemple d'une municipalité qui récoltait à peu près 80 000 000 \$ de taxes foncières avec pour cela trois personnes à la trésorerie et 3 000 000 \$, en taxes spécifiques pour l'eau et les déchets, avec un effectif de sept personnes, soit un rendement per capita 62 fois moindre dans le second cas. » Collin et al., 1999, p. 21

Si ça coûte cher, il va falloir plus de rentrées pour couvrir ces nouveaux coûts. Donc, ce faisant, la ville accepte d'augmenter ses coûts avant d'aller chercher de l'argent

²⁶ Calcul: Il doit y avoir un compteur par branchement et il y a plus de 250 000 branchement sur ce territoire. Ce qui donne, en soustrayant ceux déjà installés, près de 248 500 compteurs à 70 \$ pièce plus 90 \$ pour l'installation. Le montant exact est de 39 760 000 \$.

²⁷ Monique Villemare (1998) « Les compteurs d'eau domestique. La goutte qui fait déborder le vase: Entrevue avec François Patenaude, » *Changements* vol. 7 no. 2, Fédération des ACEF.

supplémentaire par ce subterfuge. Elle devra donc aller en chercher plus que si elle n'avait pas installé de compteurs et les coûts de l'eau vont augmenter, sans compter les coûts (sociaux) pour les citoyens de soutenir à grands frais ceux qui seront débranchés.

Michel Gagné, directeur de l'usine de filtration d'eau Charles-J.-Desbaillets, n'est pas favorable à l'idée de compteurs pour contrôler la consommation. Il estime que les économies dégagées sont grugées par l'armée de contrôleurs engagés pour opérer les relevés, les réparations et la facturation :

« À Philadelphie, ils ont tenté l'expérience il y a quelques années. Ils ont dû embaucher 250 personnes pour contrôler les compteurs et ça n'a pas marché. Avec le résidentiel, je pense qu'on est mieux d'y aller avec une méthode restrictive. » déclare M. Gagné, directeur de l'usine de filtration de l'eau potable de Montréal

Les seuls qui profiteraient de l'installation de compteurs dans les maisons privées seraient les éventuels acheteurs lors d'une opération de privatisation. Le projet n'est peut-être pas si désintéressé qu'il en a l'air.

Débrancher pour régler un problème budgétaire

N'allons pas croire que nous sommes trop civilisés pour couper l'eau aux gens. Par exemple, à St-Léonard ²⁸ (maintenant un arrondissement de Montréal) en 1999, sous l'administration du maire Zampino, numéro deux de l'administration actuelle de la ville de Montréal, on a envoyé des huissiers saisir les biens d'assistés sociaux ainsi que de personnes âgées, bénéficiant du surplus de revenu garanti du fédéral, qui n'arrivaient plus à payer leur eau. En effet le Conseil municipal a mis fin à l'exemption de 50% dont jouissaient les personnes de 65 ans et plus²⁹. Le maire Zampino disait regretter un tel geste mais plaidait n'avoir pas le choix compte tenu que le gouvernement provincial pelletait ses problèmes budgétaires dans la cour des municipalités.

²⁸ Ville de Saint-Léonard, maintenant un arrondissement de Montréal

²⁹ Réunion du conseil municipal du 10 novembre 1999

En fin de compte, nous connaissons deux arrondissements où les résidents à faibles revenus ne s'acquittant pas de la taxe d'eau (parfois la taxe d'eau et de gestion des déchets) reçoivent des sommations et des avis de saisies sur bien. Il s'agit de l'arrondissement de Montréal-Nord ainsi que de l'arrondissement de Saint-Léonard, dont nous venons de parler. D'ailleurs, *l'Organisation populaire des droits sociaux* (OPDS-RM) nous a transmis des copies de comptes de taxe illustrant ces mesures.

Nous avons consulté trois copies de sommations pour compte de taxe en souffrance. Dans le premier cas, situé à Saint-Léonard, le résident-locataire devait une somme approchant les 190 \$. À Montréal-Nord, un deuxième résident-locataire devait près de 90 \$ pour la taxe d'eau alors qu'un troisième devait près de 170 \$ auxquels s'ajoutait un montant de 35 \$ de frais. De plus, ce dernier recevait un avis qui indiquait qu'à défaut de paiement, son « dossier sera transmis à la Cour municipale pour fins de procédures légales. » Pour les deux premiers, la sommation précisait que le compte devait être payé « dans un délai de quinze jours de la date du présent avis, à défaut de quoi il y aura exécution sur vos biens et effets. » Quand la poursuite est déférée en cour municipale, remarquons que la ville devient alors juge et partie, ce qui ne laisse que peu de doutes sur l'issue de l'audition.

Un représentant de l'OPDS-RM signalait que bien qu'il y ait une politique de tolérance envers les résidents à faibles revenus dans l'un de ces arrondissements, il n'en demeure pas moins que des gens reçoivent la visite d'un huissier qui saisit des biens durables et qui nous semblent essentiels comme les lave-linges ou les sècheuses.

Certains proposent alors des solutions qui ne font qu'aggraver le problème.

« Tant qu'à faire, pour solutionner le problème des factures impayées, il faudrait s'inspirer de l'exemple britannique où l'eau est payable d'avance. Parallèlement à des compteurs conventionnels, les nouvelles compagnies privées qui assurent le service d'eau ont parfois plutôt installé des compteurs qui ne fonctionnent que si le service est payé à l'avance : il faut alimenter le compteur avec une carte à puce que l'on a préalablement achetée, comme les cartes d'appels téléphoniques prépayés, comme ce qui

existait déjà en Grande-Bretagne pour le gaz et l'électricité. » Collin et al, 1999, p. 23

De plus, si pour les maisons unifamiliales, la question est relativement simple, pour les maisons à logements multiples, où installera-t-on les compteurs? Si on les met dans chaque appartement, on risque de créer des problèmes et si on n'en installe qu'un seul, sous le contrôle du propriétaire, on peut se demander comment la répartition sera faite, et si les locataires vont vraiment payer leur « juste » part.

« Une preuve du peu d'intérêt que représente le compteur d'eau, c'est le manque d'empressement que démontrent les opérateurs français pour installer des compteurs individuels dans chaque unité d'habitation, alors que c'est pourtant ce que prônent la loi française tout comme les directives européennes. Que ce soit directement la municipalité en régie ou une entreprise privée, le distributeur d'eau préfère installer un seul compteur d'eau par immeuble : un seul compteur à relever, un seul compte à envoyer et à percevoir auprès du propriétaire, dans le cas d'un immeuble locatif, ou auprès du syndic, dans le cas d'une copropriété. Pour l'opérateur du service d'eau, c'est nettement plus efficace : moins compliqué, moins coûteux et surtout, cela présente une meilleure garantie d'être payé. Inversement, ce sont des soucis de plus pour le propriétaire bailleur et le syndic qui auront ensuite la responsabilité de répartir les charges auprès des occupants qui ne manqueront évidemment pas de râler. Cela explique pourquoi l'Office public départemental des HLM du Var a poursuivi en justice la municipalité de Toulon et la filiale locale de Vivendi pour les obliger à installer des compteurs d'eau dans chaque logement (Lenzini, 1998). Si le compteur individuel n'est pas bon pour une filiale de Vivendi, comment cela serait-il avantageux pour qui que ce soit? » Collin et al, 1999, p. 22

Donc, ce n'est pas si simple qu'on pourrait le croire à première vue et la « solution » du compteur constitue plus vraisemblablement un nouveau problème. Évidemment, toute cette discussion s'accompagne d'une mise en condition idéologique. On parle de gaspillage, mais toujours du même exemple de l'« épais » qui arrose son driveway, comme si son asphalte était pour pousser. Remarquez bien, c'est le seul exemple qu'on entend partout. Quand tout le monde répète la même chose, c'est un signe que l'exemple a été inculqué par la répétition médiatique et qu'il ne vient pas de l'expérience personnelle des gens. Mais ces arroseurs d'asphalte, bien que blâmables, ne constituent que des gouttes d'eau dans l'océan que représente le gaspillage opéré dans les institutions et les entreprises. Alors, pourquoi n'en parle-t-on pas? Parce que le but

Les compteurs d'eau résidentiels : Une très mauvaise idée

de ces idéologues n'est pas de préserver l'eau, mais de préparer une opération d'installation de compteurs qui fait leur affaire.

Les revenus de la taxe d'eau

On l'a dit, il y a une taxe d'eau à Montréal. Sa trace a disparu des comptes de taxe et plusieurs commentateurs se plaisent à répéter que les Montréalais gaspillent l'eau parce qu'ils ne la paient pas. Mais la Ville de Montréal a conservé la trace de sa taxe d'eau et en fait une répartition annuelle.

À chaque année, généralement vers la fin de l'année courante, la Ville de Montréal modifie son règlement sur les taxes, les taux d'intérêt et la taxe d'eau et services en vue de l'exercice financier suivant. Nous avons recueilli les contenus de ces règlements pour les quinze (15) dernières années mais nous n'avons obtenu des copies du règlement que pour les dix (10) dernières années.

Le tableau 3, ci-dessous, présente, pour chaque année, le pourcentage des revenus de la tax d'eau attribué à chaque service. Pour les années antérieures à la fusion municipale, les revenus étaient répartis entre deux services, soit le service de l'eau et le service des incendies. Depuis la fusion, le service de police se trouve aussi bénéficiaire des revenus de la taxe d'eau et des services.

Tableau 3 : Imputation des revenus de la taxe d'eau et des services (1989-2003)

Année	No. du règlement (source)	Imputation		
		« Eau »	« Incendies »	« Police »
2003	02 249	23.0 %	38.5 %	38.5 %
2002	02 017	19.7 %	40.2 %	40.1 %
2001	00 237	46.7 %	53.3 %	s.o.
2000	99 304	46.2 %	53.8 %	s.o.
1999	98 235	52.3 %	47.7 %	s.o.
1998	97 219	59.5 %	40.5 %	s.o.
1997	96 234	60.1 %	39.9 %	s.o.
1996	95 240	59.4 %	40.6 %	s.o.
1995	95 018	58.7 %	41.3 %	s.o.
1994	9493	58.0 %	42.0 %	s.o.
1993	9285	62.4 %	37.6 %	s.o.
1992	8985	64.4 %	35.6 %	s.o.
1991	8717	62.3 %	37.7 %	s.o.
1990	8362	62.1 %	37.9 %	s.o.
1989	7981	76.8 %	23.2 %	s.o.

Il n'a pas été possible de trouver de la documentation expliquant les raisons pour une telle attribution des revenus de la taxe d'eau et des services aux différents services de la Ville de Montréal. Toutefois, un début d'explication nous a été fourni par un fonctionnaire de la Ville.³⁰

Pour la période avant la fusion municipale, la Ville de Montréal procédait à un simple calcul mathématique pour convenir de la part attribuée à chacun des services. Le pourcentage attribué au service « eau » correspondait au montant, en terme absolu, du coût de l'eau, tel que décrété par la Commission Municipale du Québec. Les revenus restants étaient attribués au service des incendies, considéré déficitaire (on se demande bien comment un service d'incendie pourrait ne pas être déficitaire, c'est-à-dire quels pourraient être ses revenus).

Pour la période post-fusion, le calcul demeure comparable, à l'exception du fait que le service de police bénéficie maintenant des revenus de cette taxe. Pour expliquer la grande diminution des revenus attribués au service « eau », il faut comprendre que la partie « financement de la dette », autrefois très importante et attribuée au service eau, est maintenant incluse dans la rubrique générale du service de la dette. Conséquemment, le coût de l'eau, selon les calculs de la Ville, s'en trouve diminué et c'est pourquoi les revenus de la taxe d'eau et des services maintenant « libérés » sont attribués aux services des incendies et de la police.

Il ressort fortement que les coûts de l'eau, tels que reconnus par la Ville de Montréal, ont toujours été largement couverts par les revenus tirés de la taxe d'eau et on en attribuait une grande partie au service des incendies qui aurait dû, au contraire, en payer en tant qu'utilisateur. Si on avait voulu entretenir les infrastructures, on aurait eu, à même la taxe d'eau, les sommes nécessaires pour le faire. Alors attention aux discours qui nous assomment de chiffres exorbitants quand on parle de réfection du

³⁰ Communication personnelle avec Mme Annie Gerbeau, Responsable du dossier, Direction des revenus et de la planification fiscale, Division de la planification fiscale et du support aux opérations, Section du support aux arrondissements (514-872-3093), 2 juin 2003.

réseau, en nous disant que nous n'avons jamais payé l'eau. Non seulement nous l'avons payé, mais nous avons payé les pompiers et maintenant la police en supplément. Ces informations sur la répartition des taxes se trouvent dans les résolutions du Conseil de Ville et sont vérifiables, ce même Conseil de Ville qui emploie les auteurs du *Livre Bleu* qui nous disent que nous ne payons pas... on peut donc se poser des questions.

Tel que décrit dans l'article 101 de la Charte de la Ville de Montréal, la taxe d'eau et des services permet à l'administration municipale de demander une taxe afin de compenser le coût de l'eau et de certains autres services. Les recettes du service d'Aqueduc correspondaient aux revenus que la Ville de Montréal retirait de la fourniture d'eau potable aux quinze (15) municipalités de banlieue.³¹ Depuis la fusion municipale, ces recettes ne figurent plus au budget de la ville puisqu'elle ne facture plus ce service aux arrondissements. Le tableau 4, ci-dessous, présente les données pour chacune des taxes en plus de la part des recettes totales qu'elles représentaient.

Tableau 4 : Recettes de la taxe d'eau et du service d'Aqueduc (1988-2001)

Année	Recettes Taxe d'eau (en milliers de \$)	Part des recettes totales	Recettes Service d'Aqueduc (en millier de \$)	Part des recettes totales	Recettes totales (en millier de \$)
1988	117.2	n.d.	28.7	1.7%	145.9
1989	123.7	7.9%	26.2	1.7%	149.9
1990	142.8	8.6%	23.4	1.5%	166.2
1991	149.0	8.7%	25.7	1.5%	174.7
1992	156.0	8.3%	28.2	1.4%	184.2
1993	153.0	8.1%	23.7	1.2%	176.7
1994	154.2	8.2%	24.5	1.3%	178.7
1995	151.2	8.0%	23.8	1.3%	175.0
1996	154.4	8.4%	24.5	1.3%	178.9
1997	154.6	8.4%	24.2	1.3%	178.8
1998	157.1	8.6%	29.5	1.6%	186.6
1999	159.0	8.6%	26.6	1.4%	185.6
2000	162.5	7.9%	25.5	n.d.	188.0
2001	168.5	n.d.	25.7	n.d.	194.2

³¹ La Ville de Montréal fournissait l'eau potable à 14 municipalités de l'île et à une de la Rive-Nord—Charlemagne obtient toujours son eau potable de la Ville de Montréal.

Les dispositions législatives et administratives

La Charte de la Ville de Montréal précise l'ensemble des pouvoirs légaux de l'administration municipale. On y détermine le cadre légal dans lequel fonctionne la municipalité. La Charte est en fait l'Annexe I de la Loi 170 sur la réorganisation municipale.

Il y a dans cette Charte près de quinze articles touchant à la taxation de l'eau. Les articles 149 à 151.7 de l'Annexe I, soit la section II du chapitre IV, énumèrent certaines dispositions fiscales qui touchent indirectement la taxation de l'eau. Par exemple, à l'article 150.1 on stipule ce qui compose le fardeau fiscal : « Le fardeau fiscal est constitué ... des revenus provenant ... des taxes ... qui servent à financer des services comme l'alimentation en eau potable, l'assainissement des eaux usées, l'enlèvement de la neige ... ».

C'est toutefois l'article 101 de l'Annexe I-C, à la section II du chapitre III, qui couvre vraiment les modalités de taxation de l'eau à la Ville de Montréal. Le premier paragraphe de cet article est ainsi formulé :

« Pour compenser le coût du service d'eau et des autres services identifiés par règlement, la ville peut, par règlement, imposer une taxe de l'eau et de services, ou l'une ou l'autre de ces taxes séparément, régler son mode de paiement, l'époque à laquelle elle est exigible et la manière dont elle peut être imposée ou perçue. Le règlement doit préciser la part des recettes de cette taxe affectée à chacun des services dont elle assure le financement. »

À la lumière de cet article, on voit bien que la Ville n'est pas dans l'obligation d'imposer une taxe sur l'eau. On voit aussi qu'elle peut taxer le service d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées indépendamment des autres services municipaux. Il est intéressant de noter que l'administration municipale montréalaise libelle sous le titre « Taxe d'eau » une taxe qui permet de compenser le coût du service

des eaux mais aussi du service de prévention des incendies ainsi que du service de police.

Comme l'article l'indique, la Ville doit préciser l'affectation des revenus tirés de cette taxe tout comme elle doit en définir le taux, qu'il soit fixe, en pourcentage d'une valeur, ou qu'il s'agisse d'un tarif.

Une lecture complète de l'article 101 permet de voir que la Ville dispose d'une latitude importante dans l'établissement d'un système de financement de la provision d'eau et de l'évacuation des eaux usées. Notons, en passant, que les principaux problèmes dans l'évacuation des eaux usées et la décontamination de ces eaux, vient surtout des produits chimiques ajoutés par les industries. Les quantités importantes viennent de l'industrie et les problèmes de qualité viennent aussi de là.

L'article 101 spécifie, de plus, les modalités entourant la fixation du taux, les exemptions, qu'elles soient partielles ou permanentes, ainsi que les modalités s'appliquant si la taxe venait à être imposée lorsqu'un bail de location est déjà signé.

Au sujet des baux de location, l'article 101 permet aux propriétaires d'ajuster les loyers dans certaines circonstances :

« Lorsque, au début d'un exercice financier pour lequel la ville impose une taxe de l'eau et de services ... , un immeuble imposable assujetti à cette taxe fait l'objet d'un bail ne permettant pas au propriétaire d'augmenter le loyer ... pour tenir compte des nouvelles taxes dont il devient le débiteur ni de faire assumer autrement le paiement d'une telle taxe au locataire, le propriétaire peut néanmoins augmenter le loyer ... pour tenir compte de tout ou partie du montant de la taxe qu'il doit payer pendant la durée du bail. »

Cet élément de l'article 101 pourrait poser problème advenant une modification à l'actuelle exemption dont jouissent les résidents de l'ancien Montréal. En effet, comment des milliers de locataires envisageraient une augmentation de loyer en plein mois de janvier ? Et pour les moins nantis de notre société, comment pourront-ils s'acquitter d'un treizième mois de loyer ? De toute façon, il faudrait tester la

concordance de cet article avec les dispositions de la Loi régissant les augmentations de loyers en général.

Il y a aussi certains règlements de la Ville qui touchent de près à l'eau. En particulier, le règlement C-1.1 : « Règlement sur la canalisation de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales » établit les modalités touchant l'ensemble des ouvrages, conduites, appareils et dispositifs permettant l'alimentation en eau potable et l'utilisation des égouts.

On retrouve dans ce règlement les modalités telles que : qui, comment et où on peut installer ou réparer une conduite d'eau. On précise, selon plusieurs possibilités, le partage des frais entre la ville et un propriétaire lorsqu'il s'agit de l'installation ou de la réparation d'une conduite. On y stipule aussi les responsabilités de la Ville vis-à-vis des propriétaires et des utilisateurs.

L'un des premiers articles du règlement C-1.1 stipule « [qu'] il est interdit, dans le territoire de la ville ... où l'aqueduc est installé, de s'alimenter en eau potable à une source autre que l'aqueduc, au moyen d'un appareil de plomberie relié à une telle source. »

Pour comprendre l'essence de cet article, il faut revenir aux origines historiques des systèmes publics de distribution en eau potable. En effet, les premiers systèmes urbains d'alimentation en eau potable étaient, pour la grande majorité, sous contrôle privé. Les mésaventures du privé dans cet univers (réseaux limités, eau de pauvre qualité, déficits monstres, etc.) ont facilité l'acceptation de l'approche des hygiénistes qui consistait à étendre de façon systématique le réseau de distribution en eau potable à tous les citoyens d'une ville, de façon à réduire les maladies et les mésaventures liées à un approvisionnement en eau potable de qualité douteuse.

De cette approche s'ensuivit une vaste réappropriation publique des ouvrages et réseaux d'alimentation en eau potable. Toutefois, pour contraindre les citoyens les plus récalcitrants à s'approvisionner à partir du réseau public, il fallait bien les y obliger. De

là découle l'essence de l'article 3 du règlement C-1.1.³² Notons donc que la prise en charge publique des réseaux d'aqueduc découle en grande partie de la très mauvaise gestion du privé pour qui la santé publique passe après les profits. Quand on nous dit que le privé va faire les investissements que le public ne peut pas faire, on nous parle d'un monde qui n'a jamais existé.

D'autres articles du règlement C-1.1 indiquent ce que les utilisateurs ne peuvent pas faire. Ces derniers sont listés ci-dessous :

- Article 31 Sur un chantier de construction, interdiction de laisser couler l'eau afin de prévenir le gel des tuyaux;
- Article 88 Toute fontaine décorative doit être munie d'un système de re-circulation;
- Article 89 Interdiction de remplir une piscine entre 8h et 18h;
- Article 90 5°) Interdiction d'arroser entre 8h et 18h;
6°) Interdiction de laisser ruisseler un boyau d'arrosage sur la place publique.

Combien de Montréalais connaissent ces articles du règlement ? Visiblement très peu, si on en juge par les pratiques quotidiennes des gens. En fait-on mention lors des campagnes de sensibilisation onéreuses du RÉSEAU-Environnement ? Non. Est-ce que la Ville sévit lors d'une infraction ? Beaucoup moins depuis que le budget du service à été coupé. De l'aveu même du directeur Michel Gagné, les inspecteurs ont été les premiers employés victimes, avec les guides qui permettaient les visites des installations, des coupes budgétaires de la dernière décennie. Les visites guidées ne devraient-elles pas faire partie d'un programme de sensibilisation, particulièrement auprès des élèves du primaire ou du secondaire ?

³² Pour approfondir la question, il est suggéré de lire les ouvrages suivants : Louise Pothier, éd (1996) *L'eau, l'hygiène publique et les infrastructures* (Montréal : Groupe PGV) et Dorothy Porter, éd.(1994) *The History of Public Health and the Modern State* (Amsterdam et Atlanta : Rodopi), un chapitre entier est dédié au Canada.

Qui utilise l'eau?

Dans les grandes villes du monde, selon Barlow et Clarke, les clients domestiques n'utilisent qu'entre 10% à 20% de l'eau. À Montréal, l'administration ne sait pas avec précision quels sont ces taux, mais on estime généralement l'usage domestique à près de 20%. Le reste est utilisé par les industries, les institutions et les fuites.

Les grandes économies

Seuls les quelques très grands consommateurs industriels ont des compteurs. On nous objectera que nous avons dit que les compteurs ne changeaient rien! Pour la clientèle domestique, c'est vrai, pour les raisons citées plus haut. Mais pour la clientèle industrielle, il en va tout autrement. Nous tenons des exemples qui montrent que des changements d'équipements de réfrigération peuvent diminuer la consommation de 10 à 20 fois. Une entreprise qui prend 20 fois moins d'eau, ça vaut la peine, et ce n'est pas envisageable pour les individus. Donc, pour les entreprises, il semblerait que l'installation de compteurs pourrait avoir un effet positif. Cependant, notons que les programmes de sensibilisation et d'aide ont toujours mieux réussi dans ce domaine.

Dans certaines villes de taille moyenne, à l'époque de la pénurie estivale d'eau, on a réalisé que ce ne sont pas les piscines ou les gazons qui grevaient les réserves, mais bien la climatisation industrielle et institutionnelle.

Donc, si les administrations étaient sincères et si elles voulaient véritablement économiser l'eau, elles devraient commencer par les consommateurs qui en prennent le plus et pour lesquels des moyens de changer les choses existent.

L'administration montréalaise est en train de faire le contraire. Non seulement elle ne changera pas la taxe fixe que paie la plupart des entreprises pour leur installer des compteurs, mais elle va cacher la taxe d'eau dans la taxe foncière pour mieux la faire disparaître. Elle veut donc mettre les compteurs là où les économies sont négligeables,

chez les ménages, et ne pas en mettre là où il est démontré que les économies pourraient être énormes, dans les entreprises. Après ça, il faudrait croire que cette démarche se fait de bonne foi.

Les utilisations de l'eau au Canada

Si on considère toute l'eau utilisée au Canada, on s'aperçoit que les plus grands utilisateurs ne sont pas ceux qu'on pensait. D'après Statistiques Canada, en 1996, les cinq plus grands utilisateurs d'eau étaient :

1- La production d'énergie thermique	64%
2- Le secteur manufacturier	14%
3- Les municipalités	12%
4- L'agriculture	9%
5- Le secteur minier	<u>1%</u>
	100%

Sur le total inclus dans les 12% des municipalités, on a 2% de consommation domestique. Donc, les ménages qui sont desservis par des services municipaux au Canada utilisent 2% de l'eau prélevée. Évidemment, nous parlons de l'utilisation directe, car indirectement, les citoyens en utilisent beaucoup plus, à travers les produits agricoles, manufacturiers et énergétiques que nous consommons. Il y a là un secteur à explorer.

Par exemple, la production thermique d'électricité et principalement la production nucléaire consomme des quantités d'eau démentielles, pour refroidir les turbines. Cette eau retourne à la nature, mais pas exactement dans son état original. Donc, quand on nous propose des centrales thermiques, un des facteurs importants dans la décision collective devrait être l'utilisation de l'eau.

Ces centrales thermiques sont principalement situées en Ontario. Si on considère les cinq grandes régions du Canada, l'utilisation de l'eau se répartit ainsi (voir Tableau 5) :

Tableau 5 : Usages de l'eau selon les régions du Canada

Régions	Usages (En millions de mètres cubes/année)						Total	%
	Énergie Thermique	Secteur Manufacturier	Villes	Rural	Agriculture	Mines		
Maritimes	2 372	480	265	134	15	206	3 492	8
Québec	809	1 173	1 351	278	100	38	3 749	8
Ontario	23 228	3 011	1 496	291	186	56	28 268	63
Prairies	2 337	368	534	141	3 014	61	6 455	15
C.B.	4	1 008	668	135	676	158	2 649	6
Total	28 750	6 038	4 335	979	3 991	518	44 611	100
%	64	14	10	2	9	1	100	

Source : Statistiques Canada, 1996

L'étude de Brandes et Ferguson, que les journalistes ont attribuée au directeur du Centre de recherche plutôt qu'aux chercheurs, donne des statistiques sur l'utilisation de l'eau (Tableau 6).

Tableau 6 : Utilisation de l'eau dans 20 grandes villes canadiennes

Villes	Usage domestique	Total
	En litres par personne par jour	
Charlottetown	156	560
Yellowknife	164	380
Iqaluit	167	278
Winnipeg	176	398
Edmonton	186	398
Regina	190	395
Warterloo	200	359
Toronto	206	560
Saskatoon	220	575
Halifax	225	550
Ottawa	230	555
Québec	235	620
Fredericton	240	490
Victoria	300	500
Calgary	310	550
Vancouver	360	610
Montréal	380	1 287
Hamilton	470	921
Whitehorse	519	750
St-John's	659	878

Source : Brandes et Ferguson, 2003

Nous nous inclinons bien bas devant la qualité de ces chercheurs qui connaissent la répartition de l'eau à Montréal alors que les responsables du service d'eau de la Ville de

Montréal nous ont affirmé, au printemps 2003, n'avoir aucune idée précise de ces taux d'utilisation. Le plus étonnant est que les deux études commandées en 2002 par la Ville évaluent la consommation résidentielle entre 330 et 350 Litres par personne par jour.

Qui plus est, nous sommes confondus par ces chercheurs qui empruntent des statistiques au gouvernement fédéral, sans en faire d'analyse sérieuse. Ils nous disent que St-John's a la plus grande consommation domestique *per capita*, mais ils ne font aucun effort pour essayer de comprendre et d'expliquer. Bref, c'est une étude qui est faite purement en vase clos, avec quelques chiffres pris à une seule source. Même si les chiffres sont bons, ils demandent des explications. Tout ce que les auteurs trouvent à dire, c'est que plusieurs facteurs viennent influencer la consommation. Comment, une telle étude, qui n'était même pas encore disponible sur Internet, a pu être si largement commentée par les médias?

On nous donne aussi des pourcentages d'utilisation par secteur qui viennent d'Environnement Canada. Ces chiffres peuvent avoir une certaine valeur dans des municipalités où les secteurs industriels et institutionnels sont faibles ou dans lesquelles tous les consommateurs ont des compteurs. Nous les donnons pour fins d'information au tableau 7.

Le taux d'utilisation autre est très élevé à Montréal. On peut se demander si ce sont les fuites qu'on évalue souvent autour de 40%. Mais si ce sont les fuites, où sont celles de Toronto. Dans une Ville de cette taille, elles sont forcément plus importantes que 8%. On estime généralement que 20% est un très bon résultat. Donc, si les fuites de Montréal sont dans le 37% autres et que celles de Toronto ont été réparties, déjà on a un problème de comparaison important.

Tableau 7 : Partage des utilisations de l'eau dans 20 villes canadiennes

Ville	Domestique %	Commerciale et institutionnelle %	Industrielle %	Autres %
Igaluit	60	10	25	5
Waterloo	60	19	14	7
Régina	50	15	22	13
Winnipeg	47	25	13	15
Edmonton	48	24	23	5
Yellowknife	41	28	30	1
Fredericton	55	30	10	5
Victoria	65	23	1	11
Halifax	46	17	17	20
Ottawa	46	29	1	24
Calgary	60	21	2	17
Toronto	42	29	21	8
Charlottetown	27	53	10	10
Saskatoon	42	28	14	16
Vancouver	55	30	5	10
Québec	40	25	15	20
Whitehorse	67	20	13	0
St John's	75	10	10	5
Hamilton	51	30	11	8
Montréal	29	15	19	37
Moyenne	52	19	16	13

Source : Brandes et Ferguson, 2003

À ce problème il faut ajouter celui de la structure industrielle des villes. Si dans l'espace appelé Toronto, il y a peu d'industries, mais qu'elles sont concentrées dans l'espace adjacent appelé Mississauga, et que, par contre, à Montréal, les industries sont incluses dans l'espace évalué, la comparaison est faussée. Ces statistiques viennent plus ou moins des villes, selon une définition légale. Il faudrait inclure toutes les communautés urbaines pour avoir des chiffres comparables; le grand Montréal, le Grand Toronto et le Grand Vancouver, par exemple.

Il faut donc, encore une fois, faire très attention aux chiffres qu'on nous lance de tous les côtés, ils servent bien plus souvent, malheureusement, à conditionner idéologiquement qu'à informer. Cette étude nous rappelle une phrase d'un scientifique qui disait : « Il utilise les statistiques comme les ivrognes utilisent les lampadaires; plus pour s'appuyer que pour s'éclairer. »

Conclusion

Les Montréalais ne gaspillent pas vraiment l'eau comme telle. L'eau de Montréal est puisée dans le fleuve et retourne au fleuve à plus de 95%. Donc, c'est comme si on creusait un canal pour que l'eau traverse l'île au lieu de couler à côté. Tant que le niveau du fleuve n'est pas problématique, la quantité est moins importante. Le problème est la capacité de traitement à l'entrée et la capacité de traitement à la sortie, c'est-à-dire les coûts qui sont associés aux différents niveaux de traitement, surtout à la sortie.

Ceci dit, il se pourrait que la qualité en elle-même soit un problème. Beaucoup de municipalités qui puisent leur eau dans la rivière des Mille-Îles ont des problèmes à certains moments de l'année parce que le niveau est devenu trop bas. Un problème de quantité pourrait aussi survenir si la municipalité puisait son eau dans une nappe phréatique et que cette nappe était en train de s'épuiser. Bref, notre affirmation quant à la quantité est valable pour Montréal et pour le moment.

Le problème que nous avons est surtout lié au traitement à la sortie. La Ville n'est pas bien équipée pour faire face aux surverses qui se produisent par grandes pluies, par exemple. De plus, le nettoyage habituel de l'eau n'est que partiellement efficace. Il va donc falloir investir dans un meilleur assainissement des eaux usées.

On peut privatiser le service d'eau à Montréal sans installer des compteurs au préalable. Cependant, dans l'éventualité d'une privatisation de la gestion de l'eau à Montréal, il faudrait des compteurs. Donc, un des effets secondaires (peut-être) de l'installation de compteurs est de rendre la privatisation plus facile. Est-ce un hasard ? Sûrement pas.

La généralisation des compteurs dans une municipalité, particulièrement dans le secteur résidentiel, augmente la valeur de l'actif « réseau d'eau potable » aux yeux des entreprises privées oeuvrant dans le domaine. Comment ? Par le simple fait qu'un compteur permet une facturation individuelle semblable à celle qu'utilisent Hydro-Québec et Gaz Métropolitain.

Plusieurs études démontrent que les privatisations d'entreprises publiques sont toujours précédées de changements importants. Ces entreprises ou services sont transformés sur le mode de l'entreprise privée avant d'être mis en vente. Est-ce le même processus qu'on commence ici ?

Il est difficile de penser autrement. Depuis le milieu des années 1990, les administrations municipales ont tenté le virage vers la privatisation. Il y a eu le *Livre vert* en 1996 sous Pierre Bourque. Dans cet ouvrage les chiffres présentés à l'appui avaient subi certaines modifications cosmétiques qui permettaient de rendre le service déficitaire. L'imposante documentation fournie en annexe contenait un texte sur l'impartition (participation du privé) écrit par des chercheurs du Cirano, un centre de recherche de l'Université de Montréal. Ces mêmes auteurs profitaient d'une tribune dans *La Presse* pour promouvoir la participation du privé dans la gestion de l'eau et l'application d'une tarification au compteur.

Ensuite, il y a eu le *Livre bleu* qui proposait au Comité de Transition de la Ville de Montréal un modèle de gestion proche de l'agence, c'est-à-dire un organisme public géré « à la privé ». Les mots clés du modèle était autonomie, intégration et « petite entreprise performante. »

Finalement, la Ville de Montréal a octroyé deux contrats très importants sur la gestion de l'eau à deux entreprises qui encouragent ouvertement les « public-private partnerships, » ces fameux PPP.³³

Recommandations d'Eau Secours!

1. Crée au sein de sa structure de gestion un "Service de l'eau" comme il existe un « Service des travaux publics » ou un « Service des loisirs », qui regrouperait également toutes les installations de filtration d'eau potable et usée sur son territoire.
2. Ce service de l'eau aurait en son sein un conseil consultatif où y-siègerait des représentants de la société civile avec l'obligation de faire rapport directement au conseil municipal.
3. Inclue dans la taxe foncière l'ensemble des coûts de la production et distribution de l'eau à Montréal (pas de taxe d'eau ou de compteurs)
4. Procède immédiatement à l'implantation d'un programme réglementaire d'économie d'eau domestique, incluant des subventions au remplacement des chasses d'eau par celles qui consomment moins d'eau, subvention aux équipements qui récupèrent les eaux usées dans les maisons et programme de surveillance des abus arrosage de pelouse, remplissage de piscine, fuites d'eau dans les résidences, etc.)
5. Implante un programme d'économie d'eau pour tous les commerces et industrie de Montréal, identifie et contrôle les systèmes de climatisation de réfrigération ou de chauffage qui fonctionne à l'eau potable en introduisant de

³³ À preuve, SNC-Lavalin et PriceWaterhouseCoopers sont toutes deux membres du Conseil canadien pour les partenariats public-privé, <www.pppcouncil.ca>.

façon progressive des compteurs d'eau dans les 14 000 établissements qui n'en n'ont toujours pas

6. Identifier avec le gouvernement du Québec le meilleur moyen d'introduire des mesures permettant de réduire la consommation de l'eau par les institutions (hôpitaux, écoles etc.)

7. S'imposer un programme d'économies d'eau, en investissant dans la création d'accès direct du fleuve ou de la rivière-des-prairies pour les activités de la ville qui ne nécessitent pas de filtration pour obtenir de l'eau potable (arrosage de rues, bornes-fontaines, parcs, plantes, glaces d'aréna etc.)

8. Se donne les moyens financiers et en main-d'œuvre pour s'assurer de l'application de son programme d'économie de l'eau